

RESOLUCION N. 01982

“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades legales conferidas por la Ley 99 de 1993, con fundamento en la Ley 1333 de 2009, la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 modificado por el Decreto Distrital 175 del 04 de mayo de 2009 y en especial, las delegadas en la Resolución 01865 del 06 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, a través de la Subdirección de Ambiental Sectorial, previa visita realizada, el día 25 de septiembre de 2002, en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., emitió **el Concepto Técnico No. 7242 de fecha 01 de octubre del 2002**, mediante el cual se evidencio lo siguiente:

“Se requiere al propietario de la empresa ASA FOTOTALLER para que adecue los dispositivos de control de tal forma que aseguren la adecuada dispersión de los gases, vapores, partículas u olores (...).”

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, expidió un Requerimiento con Radicado No. 2002EE38405 del 13 de diciembre del 2002, al señor ROBERTO PACHECO, en su calidad de propietario o Representante Legal del laboratorio de fotografías ASA FOTOTALLER, en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., para que en el término de Treinta (30) días, *“adecue los dispositivos de control, de tal forma, que aseguren la adecuada dispersión de los gases vapores, partículas u olores (...).”*

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, a través de la Subdirección de Ambiental Sectorial, previa visita realizada, el día 19 de marzo de 2003, en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la

Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., emitió el Concepto Técnico No. 2021 de fecha 02 de abril del 2003, mediante el cual se evidenció el incumplimiento del Requerimiento 2002EE38405 del 13 de diciembre del 2002.

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, dispuso mediante **Auto No. 1139 de fecha 07 de julio del 2003**, iniciar el procedimiento sancionatorio Ambiental en contra del laboratorio de fotografías ASA FOTOTALLER, ubicado en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., por generar contaminación atmosférica.

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, expidió el **Auto No. 1140 de fecha 07 de julio del 2003**, mediante el cual se dispuso formular contra el presunto infractor del laboratorio de fotografías ASA FOTOTALLER, ubicado en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., el cargo que se impone; es por generar contaminación atmosférica, por cuanto, no adecuo los dispositivos de control, de tal forma, que aseguren la adecuada dispersión de los gases vapores, partículas u olores.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que previo a resolver el presente asunto, conviene hacer las siguientes precisiones de orden jurídico:

Teniendo en cuenta que los hechos que dieron origen a las precitadas diligencias fueron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009¹, resulta procedente establecer que la normatividad aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 01 de 1984², la Ley 99 de 1993³, y el proceso sancionatorio lo establecido el Decreto 1594 de 1984, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 64 de la ley 1333 de 2009.

Es pertinente precisar que los hechos que dieron lugar a la actuación se relacionan incumplimiento de las normas vigentes aplicables en materia de emisiones atmosféricas, hechos que fueron conocidos por esta entidad el **25 de septiembre de 2002.**

A partir de lo expuesto, se hace necesario precisar cuál es el término de caducidad aplicable al presente caso, teniendo en cuenta que los hechos irregulares objeto del proceso ocurrieron antes de la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009. Para tal efecto acudiendo a la norma en comento, se procede al análisis del régimen de transición allí previsto, el cual establece:

“ARTÍCULO 64. TRANSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS. El procedimiento dispuesto en la presente ley es de ejecución inmediata. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al

¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones

entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.”

En este sentido, en materia procesal y de cara a la transición de procedimientos previstos en el artículo 64 de la ley 1333 de 2009, se advierte que, para el presente caso se surtió la etapa de inicio, previo a la entrada en vigor de la ley en mención, razón por la cual se concluye que, en el caso bajo examen, es aplicable el procedimiento dispuesto en el Decreto 1594 de 1984.

En efecto, las normas procesales son de aplicación inmediata, salvo que el Legislador establezca una excepción. Al respecto, el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012⁴, que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁵, dispuso:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

***Sin embargo**, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, **los términos que hubieren comenzado a correr**, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes cuando** se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, **empezaron a correr los términos**, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones (...)"* (Subrayado y negrillas fuera de texto)

En armonía con lo anterior, debe tenerse presente que la naturaleza del hecho irregular que dio lugar al proceso sancionatorio ambiental, es el punto de referencia y de partida para el cómputo de la caducidad, así las cosas, se concluye que en el presente caso esta Secretaría conoció del hecho irregular el **25 de septiembre de 2002**, fecha para la cual no se encontraba vigente la Ley 1333 de 2009, cuyo artículo 10 estableció un término de caducidad de 20 años, en su lugar, regía el artículo 38 del **Decreto 01 de 1984**, que fijó el término de caducidad de la facultad sancionatoria en tres (3) años.

En definitiva, al amparo del debido proceso, vigencia de la ley en el tiempo y del principio de legalidad a que se refiere el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que si se trata de un hecho de ejecución instantánea o de ejecución continuada cuyo último acto se haya materializado ANTES del 21 de julio de 2009, el término de caducidad comenzó a correr al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 (3 años), como en el presente caso, pues se trata de hechos irregulares acaecidos antes de que entrara en vigencia la caducidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, no siendo viable jurídicamente aplicar en forma retroactiva la caducidad de veinte (20 años) prevista en dicha norma.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que la caducidad es en términos generales un fenómeno jurídico de carácter procesal, en materia administrativa, que genera la pérdida de competencia de la Administración para resolver sobre un determinado asunto, de suerte que dar aplicación retroactiva a la caducidad de 20 años

⁴ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

⁵ Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887

prevista en la Ley 1333 de 2009, respecto de situaciones que se consumaron antes de su entrada en vigor, implicaría desconocer la máxima del debido proceso constitucional (Artículo 29 C.N), a cuyo amparo **“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente...”**, y soslayar por completo el principio de legalidad y debido proceso que rige por excelencia las actuaciones administrativas.

Al respecto, es necesario indicar, que la caducidad de la acción reviste carácter de orden público, pues su establecimiento obedece a razones de interés general que imponen la obligación de obtener en tiempos breves la definición de ciertos derechos, lo que le otorga dinámica a la actividad administrativa, al paso que le imprime un importante grado de seguridad jurídica. Ahora bien, en materia sancionatoria, impide toda posibilidad de iniciar o proseguir una determinada actuación, dado que se trata de una institución procesal que ataca el derecho de acción, cuyo efecto inmediato es la imposibilidad de su ejercicio.

Así entonces, en relación con la posibilidad de dar aplicación retroactiva al término de caducidad de los 20 años previsto en la Ley 1333 de 2009, asunto que encuentra solución en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, y atendiendo las reglas generales de interpretación ante conflictos derivados de la aplicación de la ley procesal en el tiempo; se puede concluir que en el presente caso el término de la caducidad aplicable es el previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Que, respecto al fenómeno de la caducidad, la Honorable Corte Constitucional⁶, ha dicho:

“Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase.

En este orden de ideas y entendida la caducidad como un término para realizar, un acto administrativo que ponga fin a la actuación sancionatoria, con el objetivo de no dejar en suspenso por mucho tiempo la ejecución del acto de que se trata; de conformidad con lo antes expuesto se procederá al análisis del fenómeno de la caducidad, al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el cual establece:

“... Caducidad respecto de las sanciones. ARTÍCULO 38. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”

Así mismo, el Honorable Consejo de Estado⁷ precisó:

⁶ Sentencia No. T-433 de fecha 24 de junio de 1992

⁷ Providencia del 23 de junio de 2000, Expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo

“(…) Pues bien, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al presente caso, es claro en disponer que, salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas, por lo tanto, el término se debe contar a partir del momento en que se produce el hecho infractor.” (…)

Frente al término establecido en el referido artículo, se han expuesto tres tesis en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., impartió directrices a las entidades y organismos Distritales, a través de la Directiva No. 007 de noviembre 09 de 2007, en la que señaló lo siguiente:

“(…) Como se observa, han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema objeto de este documento, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial, razón por la cual se hace necesario impartir las siguientes instrucciones en cuanto al término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración:

(…)

Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa (…)” (Subrayado fuera de texto).

Para el caso que nos ocupa, se deduce que esta Secretaría, disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el **25 de septiembre de 2002**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, es decir hasta el **25 de septiembre de 2005**, trámite que no se surtió, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Finalmente, cabe recordar que los establecimientos de comercio son bienes mercantiles, tal como los define el Código de Comercio, en el artículo 515: "un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales".

De la definición transcrita, se infiere sin lugar a dudas que el establecimiento de comercio es considerado en el derecho colombiano como un bien, luego mal puede ser sujeto de derechos y obligaciones, como quiera que no es una persona jurídica.

Por lo anterior, esta Secretaría procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente.

III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

Que en relación con la competencia de esta Entidad, es preciso señalar que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, así como en virtud del Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, se estableció la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, asignando las funciones de sus dependencias dentro de las cuales, está la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales la Secretaría otorga, concede, niega, modifica los permisos y/o autorizaciones ambientales.

Que en virtud del artículo 2°, numeral 6°, de la Resolución 01865 del 06 de julio de 2021, el Secretario Distrital de Ambiente delegó en cabeza del Director de Control Ambiental de la Entidad, *“Expedir los actos administrativos que declaran la caducidad administrativa en los procesos sancionatorios.”*

Que, en mérito de lo expuesto, el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá D.C.,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la CADUCIDAD de la facultad sancionatoria que tiene la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA- respecto de los hechos que originaron el proceso sancionatorio, en contra del laboratorio de fotografías ASA FOTOTALLER, ubicado en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., por generar contaminación atmosférica, por cuanto, no adecuo los dispositivos de control, de tal forma, que aseguren la adecuada dispersión de los gases vapores, partículas u olores., de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el contenido de la presente Resolución al laboratorio de fotografías ASA FOTOTALLER, ubicado en la Carrera 11 No. 69 – 50, en la Localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Enviar la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de esta Secretaría, para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009; para su conocimiento y fines pertinentes.

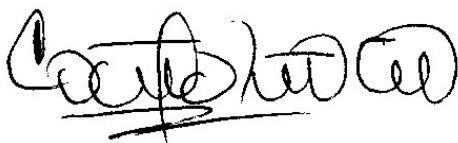
ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente Resolución en el boletín ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉXTO: Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2003-669** como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

ARTÍCULO SEPTIMO: Contra la presente resolución procede recurso de reposición, el cual se podrá interponer personalmente o por intermedio de apoderado, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación y con el lleno de los requisitos legales conforme a lo dispuesto en los artículos 74, 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de julio del año 2021



CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

EDGAR MIGUEL BARON LOPEZ	C.C: 1014216246	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 20201678 DE 2020	FECHA EJECUCION:	12/07/2021
--------------------------	-----------------	----------	--------------------------------	------------------	------------

Revisó:

SANDRA MILENA BETANCOURT GONZALEZ	C.C: 30393351	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 2021-1145 DE 2021	FECHA EJECUCION:	13/07/2021
-----------------------------------	---------------	----------	---------------------------------	------------------	------------

Aprobó:

Firmó:

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR	C.C: 80016725	T.P: N/A	CPS: FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	15/07/2021
---------------------------------	---------------	----------	------------------	------------------	------------